Deutscher Bundestag **Drucksache 16/5053**
16. Wahlperiode
(zu Drucksache 16/4663)
20. 04. 2007

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes und anderer Gesetze
– Drucksache 16/4663 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 832. Sitzung am 30. März 2007 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. **Zu Artikel 1 Nr. 7 Buchstabe c, Nr. 8 Buchstabe b, Nr. 12 und 23** (§ 18 Abs. 4 Satz 1 und 2, § 19 Abs. 4 Satz 1 und 2, § 22a Abs. 4 Satz 2 und 3 – neu – sowie § 32a Abs. 4 Satz 2 und 3 – neu – ZFdG)

   Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

   a) In Nummer 7 Buchstabe c sind in § 18 Abs. 4 die Sätze 1 und 2 zu streichen.

   b) In Nummer 8 Buchstabe b sind in § 19 Abs. 4 die Sätze 1 und 2 zu streichen.

   c) In Nummer 12 sind dem § 22a Abs. 4 folgende Sätze anzufügen:

   „Daten, die durch eine Maßnahme nach Absatz 1 erlangt worden sind, sind zu kennzeichnen. Nach einer Übermittlung an eine andere Stelle ist die Kennzeichnung durch diese aufrechtzuerhalten.“

   d) In Nummer 23 sind dem § 32a Abs. 4 folgende Sätze anzufügen:

   „Daten, die durch eine Maßnahme nach Absatz 1 erlangt worden sind, sind zu kennzeichnen. Nach einer Übermittlung an eine andere Stelle ist die Kennzeichnung durch diese aufrechtzuerhalten.“

   Begründung

   Die durch den Zoll im Rahmen verdeckter Maßnahmen im Sinne von §§ 18, 19, 29, 20, 30, 21, 31, 22, 32, 22a, 32a gewonnenen personenbezogenen Daten können wichtig für Ermittlungen der Landespolizei sein. Dies gilt zum Beispiel bei Ermittlungen im Bereich der Organisierten Kriminalität, der Rauschgift- oder Schleuserkriminalität. Eine Übermittlung der personenbezogenen Daten an Länderpolizeibehörden kommt daher bei allen in dem Zollfahndungsdienstgesetzentwurf geregelten verdeckten Informationsgewinnungsmaßnahmen in Betracht. Pflichten zur Kennzeichnung personenbezogener Daten würden Bundesbehörden und mittelbar auch Landesbehörden treffen.

   Es besteht keine fachliche oder rechtliche Notwendigkeit, die Kennzeichnung von Daten über den vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Rahmen hinaus im Zollfahndungsdienstgesetz festzuschreiben. Das Bundesverfassungsgericht sieht die Notwendigkeit der Kennzeichnung nur bei solchen personenbezogenen Daten, die bei einem Eingriff in das Grundrecht aus Artikel 10 des Grundgesetzes (GG) oder aus Artikel 13 GG erhoben wurden. Personenbezogene Daten, die nicht aus einer Telefon-, Wohnraum- oder Postüberwachung stammen, müssen nicht besonders gekennzeichnet werden. Einer den Zollfahndungsdienst betreffenden Kennzeichnungspflicht bedarf es daher lediglich, wenn innerhalb einer Wohnung zur Eigensicherung der von ZKA oder ZFA beauftragten Person technische Mittel eingesetzt werden und mit dem hierbei eingesetztem Mittel Bildaufnahmen und Bildaufzeichnungen angefertigt oder das nicht öffentlich gesprochene Wort abgehört und aufgezeichnet wird. In § 22a und § 32a müssen Kennzeichnungspflichten für die Bundesbehörden und im Fall der Übermittlung für die Länderbehörden festgelegt werden. Eine Differenzierung zwischen Bundesbehörden und Länderbehörden würde dem Grundanliegen der Kennzeichnung widersprechen, dass unabhängig von der Form der Datennutzung die Herkunft der Daten erkennbar bleiben muss. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung (BVerfG, 1 BvR 2226/94 vom 14. Juli 1999, Absatz Nr. 284) deutlich zum Ausdruck gebracht, dass der Gesetzgeber auch den Empfangsbehörden Kenn-

zeichnungspflichten aufzugeben hat. „Ohne eine derartige Pflicht könnten die … Daten … in einer Weise abgespeichert oder sich mit anderen Daten und Informationen vermischen, dass ihre Herkunft aus einer strategischen Fernmeldekontrolle nicht mehr erkennbar ist.

2. **Zu Artikel 1 Nr. 11 Buchstabe e – neu –** (§ 22 Abs. 4 Satz 1 ZFdG)
Nr. 22 Buchstabe e – neu – (§ 32 Abs. 4 Satz 1 ZFdG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) Nummer 11 ist folgender Buchstabe e anzufügen:

‚e) In Absatz 4 Satz 1 werden die Wörter „, der öffentlichen Sicherheit," durch das Wort „und" ersetzt und die Wörter „sowie der Möglichkeit der weiteren Verwendung der beauftragten Person" gestrichen.'

b) Nummer 22 ist folgender Buchstabe e anzufügen:

‚e) In Absatz 4 Satz 1 werden die Wörter „, der öffentlichen Sicherheit," durch das Wort „und" ersetzt.'

Begründung

Der Gesetzentwurf bezweckt die Anpassung einzelner Vorschriften des Zollfahndungsdienstgeseztes (ZFdG) an die sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur Überwachung des Wohnraums (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. März 2004 – 1 BvR 2378/98, 1 BvR 1084/99 –, NJW 2004, 999) ergebenden Anforderungen.

Eine Umsetzung dieser Anforderungen in § 22 Abs. 4 Satz 1 und § 32 Abs. 4 Satz 1 ZFdG, die beide die Unterrichtungspflicht zum Gegenstand haben, erfolgt jedoch nicht.

Im genannten Urteil werden die Ausschlussgründe der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und der weiteren Verwendung des betreffenden Beamten bei der Unterrichtungspflicht des Betroffenen verfassungsrechtlich beanstandet (vgl. BVerfG, a. a. O., S. 1016). Mit dem Begriff der „öffentlichen Sicherheit" werde die Suspendierung der Benachrichtigungspflicht unter eine Generalklausel gestellt, die sehr weit gefasst sei und praktisch sämtliche in der Rechtsordnung geschützten Rechtsgüter umfasse; es fehle daher an einer Präzisierung, welche der darunter fallenden Rechtsgüter als so gewichtig eingeschätzt werden, dass sie eine Suspendierung der Benachrichtigung bei heimlichen Grundrechtseingriffen rechtfertigten (vgl. BVerfG, a. a. O., S. 1016). Zudem beziehe sich die Formulierung des „weiteren Einsatzes" – hier der „weiteren Verwendung" – nicht allein auf das Ermittlungsverfahren, in dem die Maßnahme angewendet wurde, was die Benachrichtigungspflicht für unabsehbare Zeit ausschlösse (vgl. BVerfG, a. a. O., S. 1016). Dementsprechend sind diese Ausschlussgründe in § 100d Abs. 8 Satz 5 der Strafprozessordnung (StPO) nicht mehr berücksichtigt worden.

Es ist nicht erkennbar, dass sich die Beanstandungen des BVerfG insoweit nur auf die akustische Wohnraumüberwachung, also den Einsatz technischer Mittel innerhalb von Wohnungen, beschränken; vielmehr liegt das Gegenteil nahe, da das BVerfG den Anspruch auf Benachrichtigung – neben Artikel 13 Abs. 1 GG – auch eigenständig auf Artikel 19 Abs. 4 GG stützt (vgl. BVerfG, a. a. O., S. 1015).

Daher sind § 22 Abs. 4 Satz 1 und § 32 Abs. 4 Satz 1 ZFdG entsprechend zu korrigieren.

3. **Zu Artikel 1 Nr. 16** (§ 23g Abs. 4 Satz 4 und 5 ZFdG)

In Artikel 1 Nr. 16 ist § 23g Abs. 4 wie folgt zu ändern:

a) In Satz 4 ist das Wort „zwei" durch das Wort „drei" zu ersetzen.

b) In Satz 5 sind die Wörter „einem Monat" durch die Wörter „drei Monaten" zu ersetzen.

Begründung

Der Entwurfsbegründung lässt sich nicht entnehmen, warum die Dauer der Anordnung und deren Verlängerung bei Verkehrsdaten abweichend von der grundrechtsintensiveren Überwachung von Telekommunikationsinhaltsdaten in § 23b Abs. 4 Satz 3 ZFdG und § 100b Abs. 2 StPO nur zwei Monate bzw. einen Monat beträgt.

Die in den genannten Vorschriften gewählten Fristen von je drei Monaten haben sich in der Praxis bewährt. Sie sind auch bei der Überwachung der Verkehrsdaten durch einen entsprechenden Verweis in § 100h Abs. 1 Satz 3 StPO auf § 100b Abs. 2 StPO vorgesehen.

4. **Zu Artikel 4a – neu –** (Zitiergebot)

Nach Artikel 4 ist folgender Artikel 4a einzufügen:

„Artikel 4a
Zitiergebot

Die Grundrechte des Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10 Abs. 1 des Grundgesetzes) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Abs. 1 des Grundgesetzes) werden nach Maßgabe dieses Gesetzes eingeschränkt."

Begründung

Dem Zitiergebot des Artikels 19 Abs. 1 Satz 2 GG ist durch Benennung der eingeschränkten Grundrechte Rechnung zu tragen. Zwar werden durch den Gesetzentwurf bestehende Einschränkungen der Grundrechte aus Artikel 10 Abs. 1 und Artikel 13 Abs. 1 GG überwiegend präzisiert und begrenzt. Eine über das geltende Recht hinausgehende Einschränkung des Artikels 13 Abs. 1 GG beinhalten jedoch § 22a Abs. 1 und § 32a Abs. 1 ZFdG-E. Die Befugnisse des Zollkriminalamtes und der Zollfahndungsämter zur Eigensicherung durch Abhören und Aufzeichnen von Vorgängen innerhalb von Wohnungen werden auf die repressive Tätigkeit der eingesetzten Personen ausgedehnt. Die Änderungen des § 23a Abs. 3 ZFdG-E schränken Artikel 10 Abs. 1 GG ein, weil in weiteren Fällen die Durchführung von Überwachungsmaßnahmen gestattet wird. Ziel des § 23g ZFdG-E ist es, die Überwachung der Telekommunikation nach § 23a ZFdG auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken. Gleichwohl bedeutet die Befugnis, die Verkehrsdaten möglicher Betroffener zu erheben, eine Einschränkung des Grundrechts aus Artikel 10 Abs. 1 GG, da die Verbindungsdaten, die beim Nachrichtenmittler gespeichert sind, in den Schutzbereich des Fernmeldegeheimnisses fallen (vgl. BVerfG, Urteil vom 2. März 2006 – 2 BvR 2099/04 –,

Rn. 77). Nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 27. Juli 2005 – 1 BvR 668/04 –, BVerfGE 113, 348 <366 f.>) zum Zitiergebot des Artikels 19 Abs. 1 Satz 2 GG ist das betroffene Grundrecht im Änderungsgesetz auch dann zu benennen, wenn das geänderte Gesetz bereits eine Zitiervorschrift enthält, die Änderungen aber zu neuen Grundrechtseinschränkungen führen. Dementsprechend muss in dem Gesetz auf die Grundrechtseinschränkungen hingewiesen werden.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Zu Nummer 1 (Artikel 1 Nr. 7 Buchstabe c, Nr. 8 Buchstabe b, Nr. 12 und 23 – § 18 Abs. 4 Satz 1 und 2, § 19 Abs. 4 Satz 1 und 2, § 22a Abs. 4 Satz 2 und 3 – neu – sowie § 32a Abs. 4 Satz 2 und 3 – neu – ZFdG)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Da die Weitergabe und weitere Verwendung verdeckt erlangter Daten (erneute) Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen und den vorangegangenen Eingriff vertiefen können, sind einfachgesetzliche Regelungen erforderlich, um die Zweckbindung der Daten in angemessener Weise zu gewährleisten. Eine Kennzeichnung von Daten ist daher nicht nur bei Eingriffen in Grundrechte aus Artikel 10 GG und Artikel 13 GG, sondern auch bei sonstigen verdeckten Maßnahmen wie beispielsweise der längerfristigen Observation geboten (vgl. BVerfGE 69, 1, 49; 100, 313, 360, 364 f.; BVerfG, 1 BvF 3/92 vom 3. März 2004 Absatz-Nr. 179).

Zu Nummer 2 (Artikel 1 Nr. 11 Buchstabe e – neu – § 22 Abs. 4 Satz 1 ZFdG –, Nr. 22 Buchstabe e – neu –, § 32 Abs. 4 Satz 1 ZFdG)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Die Anpassung der Benachrichtigungspflichten an die erweiterten Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts wurde vor dem Hintergrund der sich derzeit im Abstimmungsprozess befindlichen Novellierung der Strafprozessordnung vorerst zurückgestellt. Es ist beabsichtigt, ein harmonisches Konzept bezüglich der Benachrichtigungspflichten zu erarbeiten. Im Zollfahndungsdienstgesetz wird dies zu gegebener Zeit umgesetzt werden.

Zu Nummer 3 (Artikel 1 Nr. 16 – § 23g Abs. 4 Satz 4 und 5 ZFdG)

Nach erneuter Prüfung wird dem Vorschlag vor dem Hintergrund einer einheitlichen Regelung im Verhältnis der einzelnen Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen innerhalb des Zollfahndungsdienstgesetzes zueinander (gleichlautende Fristen) zugestimmt.

Zu Nummer 4 (Artikel 4a – neu – Zitiergebot)

Dem Vorschlag wird zugestimmt.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333